

2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

PARA AS ELEIÇÕES

DEFESA COMERCIAL: AGENDA PARA UM COMÉRCIO JUSTO

POLÍTICA INDUSTRIAL,
DE INOVAÇÃO E DE
COMÉRCIO EXTERIOR

39



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

**DEFESA COMERCIAL:
AGENDA PARA UM
COMÉRCIO JUSTO**

POLÍTICA INDUSTRIAL,
DE INOVAÇÃO E DE
COMÉRCIO EXTERIOR

| 39

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Paulo Antonio Skaf (Licenciado a partir de 6/6/2018)
1º Vice-presidente

Antônio Carlos da Silva
2º Vice-presidente

Paulo Afonso Ferreira
3º Vice-presidente

Paulo Gilberto Fernandes Tigre
Flavio José Cavalcanti de Azevedo
Glauco José Côrte
Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira
Edson Luiz Campagnolo (Licenciado de 6/6 a 28/10/2018)
Jorge Parente Frota Júnior
Eduardo Prado de Oliveira
Jandir José Milan
José Conrado Azevedo Santos
Antonio José de Moraes Souza Filho
Marcos Guerra (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
Olavo Machado Júnior
Vice-presidentes

Francisco de Assis Benevides Gadelha
1º Diretor financeiro

José Carlos Lyra de Andrade
2º Diretor financeiro

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan
3º Diretor financeiro

Jorge Wicks Côrte Real (Licenciado de 4/4/2018 a 12/10/2018)
1º Diretor secretário
Sérgio Marcolino Longen
2º Diretor secretário

Antonio Rocha da Silva
3º Diretor secretário

Heitor José Müller
Carlos Mariani Bittencourt
Amaro Sales de Araújo
Pedro Alves de Oliveira
Edilson Baldez das Neves
Roberto Proença de Macêdo
Roberto Magno Martins Pires
Rivaldo Fernandes Neves
Denis Roberto Baú
Carlos Takashi Sasai
João Francisco Salomão
Julio Augusto Miranda Filho
Roberto Cavalcanti Ribeiro
Ricardo Essinger
Diretores

CONSELHO FISCAL

João Oliveira de Albuquerque (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
José da Silva Nogueira Filho
Francisco de Sales Alencar
Titulares

Célio Batista Alves
José Francisco Veloso Ribeiro
Clerlânio Fernandes de Holanda
Suplentes

**DEFESA COMERCIAL:
AGENDA PARA UM
COMÉRCIO JUSTO**

POLÍTICA INDUSTRIAL,
DE INOVAÇÃO E DE
COMÉRCIO EXTERIOR

| 39

2018
PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

CNI
Confederação Nacional da Indústria
CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

© 2018. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria de Desenvolvimento Industrial – DDI

FICHA CATALOGRÁFICA

C748e

Confederação Nacional da Indústria.

Defesa comercial : agenda para um comércio justo / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018.

38 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 39)

ISBN 978-85-7957-186-2

1. Defesa Comercial. 2. *Antidumping*. 3. Insegurança Jurídica. 4. Medidas compensatórias. I. Título.

CDU: 347.7

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.com.br



2018
PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	11
1 A RELEVÂNCIA DOS MECANISMOS DE DEFESA COMERCIAL PARA A INDÚSTRIA E PARA A INTEGRAÇÃO COMERCIAL	13
2 O USO DA DEFESA COMERCIAL NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA	15
3 INSEGURANÇA JURÍDICA NO SISTEMA DE DEFESA COMERCIAL: MAIOR DESAFIO	21
4 O SISTEMA DE DEFESA COMERCIAL: MELHORIAS NORMATIVAS.....	25
5 O CASO DA CHINA COMO ECONOMIA (NÃO) DE MERCADO	27
6 APOIO AOS EXPORTADORES BRASILEIROS EM DEFESA COMERCIAL NO EXTERIOR	29
7 RECOMENDAÇÕES	31
REFERÊNCIAS.....	35
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018.....	37



APRESENTAÇÃO

O Brasil levará mais de meio século para alcançar o produto *per capita* de países desenvolvidos, mantida a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrada nos últimos 10 anos, que foi de apenas 1,6%.

O desafio para o país será de, pelo menos, dobrar a taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. Para tanto, não se poderá repetir erros de política que reduzam o potencial de expansão – o que inclui ter uma agenda coerente de reformas econômicas e institucionais.

Mudanças de governo são ocasiões especiais para uma reflexão sobre os objetivos e as estratégias nacionais. São, também, oportunidades para o país sair da zona de conforto e aumentar sua ambição de desenvolvimento.

As eleições de 2018 têm uma característica singular, que reforça o sentido dessa ambição. O fim do mandato do próximo presidente e dos parlamentares vai coincidir com o 200º aniversário da independência do Brasil.

É preciso aproveitar esse marco para estimular ações que eliminem os principais obstáculos ao crescimento no país e contribuam para construir uma indústria competitiva, inovadora, global e sustentável.

O *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no início do ano, apresenta uma agenda para aumentar a competitividade da indústria e do Brasil, e para elevar o bem-estar da população ao nível dos países desenvolvidos.

Com base nas prioridades identificadas no Mapa, a CNI oferece 43 estudos, relacionados aos fatores-chave da competitividade. Os documentos analisam os entraves e apresentam soluções para os principais problemas nacionais.

Consolidar uma indústria forte e competitiva é essencial para o desenvolvimento econômico e social de um país. A indústria tem o poder de estimular outros setores, além de ser um dos principais agentes da inovação tecnológica. Desse modo, é importante promover políticas específicas e alinhadas para o segmento.

Este documento apresenta propostas e recomendações para modernizar o modelo de defesa comercial com o objetivo de sanar falhas na atuação dos órgãos e no cumprimento de regras. Essa ação é fundamental para garantir a adoção de medidas contra importações consideradas desleais ou contra surtos de importação que desorganizam o mercado doméstico brasileiro.

O Brasil não pode prescindir de um sistema de defesa comercial eficiente, assentado em regras e boas práticas internacionais. As medidas de proteção adotadas são instrumentos legítimos estabelecidos por normas multilaterais de comércio, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), não devendo ser confundidas com práticas protecionistas.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

RESUMO EXECUTIVO

Um sistema de Defesa Comercial eficiente e assentado em regras e boas práticas internacionais é condição essencial do processo de integração comercial.

Por conta da garantia de instrumentos que permitem a adoção de medidas contra importações consideradas desleais, ou contra surtos de importação que desorganizam o mercado doméstico, foi possível o apoio dos governos e dos setores produtivos no processo de liberalização comercial verificado nas últimas décadas no mundo.

As medidas de Defesa Comercial são instrumentos legítimos estabelecidos por meio das normas multilaterais de comércio e não podem ser confundidas com prática protecionista. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), estão estabelecidas as regras sobre a aplicação de medidas de Defesa Comercial (Acordo *Antidumping*, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e Acordo sobre Salvaguardas). Com base nesses compromissos assumidos pelos países-membros, são adotadas normas domésticas que regulamentam a aplicação das medidas em questão.

Os instrumentos de Defesa Comercial ganham ainda mais relevância no momento atual de engajamento do Brasil em negociações de acordos comerciais. A maior integração do Brasil ao comércio internacional permite às empresas acessar novos mercados, estimula a competição interna e a busca pela eficiência e contribui para a maior participação do País nas cadeias globais de valor.

A aplicação de medidas de Defesa Comercial no Brasil não é excessiva. Entre 1995 e 2016, 60% das investigações de Defesa Comercial levaram à aplicação de medidas no Brasil. Essa proporção é menor que a observada, por exemplo, na China (82%), na Índia (72%) e nos Estados Unidos (63%). Outro dado mostra que, em 2016, apenas 1% das importações brasileiras foi alvo de medidas de Defesa Comercial. Além disso, a proporção de medidas *antidumping* em setores fornecedores de insumos, como siderurgia e química, é menor no Brasil (42,3% contra 75,1% nos Estados Unidos, 68,6% na União Europeia e 75,1% no Canadá).

Apesar da modernização do sistema brasileiro de Defesa Comercial nos últimos anos, há falhas na atuação dos órgãos e no cumprimento de regras, o que gera insegurança jurídica. Foram feitos progressos como a implementação de consultas públicas e a atualização das normas de Defesa Comercial. No entanto, têm ocorrido problemas quanto à garantia do processo de avaliação de interesse público em Defesa Comercial, sem o cumprimento de procedimentos previstos pelas normas sobre o tema, com prejuízo à garantia da ampla defesa.

Recomendações

1. **Garantir segurança jurídica para o sistema brasileiro de Defesa Comercial**, por meio da consideração dos pareceres técnicos do Departamento de Defesa Comercial (Decom), **além do cumprimento dos procedimentos estabelecidos no Grupo Técnico de Avaliação do Interesse Público (GTIP).**
2. **Publicar novo decreto sobre medidas compensatórias** com vistas a facilitar a caracterização de subsídios e a abertura de investigações contra essa prática.
3. **Publicar novo decreto modernizando as investigações de Salvaguardas.**
4. **Editar portaria sobre procedimentos para habilitação de indústrias fragmentadas e realizar consulta pública** referente às informações e aos procedimentos em investigações de Defesa Comercial envolvendo indústrias fragmentadas.
5. **Editar Portaria Secex estabelecendo os procedimentos a serem adotados em relação a investigações contra importações originárias da China**, uma vez que o Protocolo de Acessão do País à OMC não determina a obrigatoriedade do seu reconhecimento como economia de mercado para fins de investigações antidumping.
6. **Aumentar a eficácia no apoio aos exportadores brasileiros alvos de investigações de Defesa Comercial no exterior.**

1 A RELEVÂNCIA DOS MECANISMOS DE DEFESA COMERCIAL PARA A INDÚSTRIA E PARA A INTEGRAÇÃO COMERCIAL

Os instrumentos de Defesa Comercial surgiram no contexto do processo de liberalização comercial, iniciado sob a vigência do *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* e complementado, posteriormente, no âmbito da **Organização Mundial do Comércio (OMC)**. Eles foram desenhados para que países tivessem ferramentas contra práticas desleais de comércio ou contra surtos imprevistos de importação, decorrentes do processo de liberalização comercial.

Somente com estes instrumentos, e regras claras que garantem sua efetividade, foi possível que países concordassem em reduzir tarifas e abrir seus mercados. Não por acaso, os acordos comerciais para abertura de mercados celebrados fora do âmbito da OMC, via de regra, preservam os direitos referentes aos instrumentos de Defesa Comercial (negociados na OMC) entre as partes.

As medidas de Defesa Comercial visam neutralizar práticas desleais de comércio que causam danos às empresas domésticas e, com isso, trazer o produto importado a um patamar de competição justo com o produto produzido pela indústria doméstica.

Trata-se de um objetivo legítimo, consequência das concessões trocadas entre países, que permitiram a evolução do processo de liberalização comercial ao longo das últimas décadas. Para assegurar que a medida aplicada não exceda o necessário para neutralizar o dano decorrente de prática desleal, adota-se, no Brasil, a regra do menor direito (*lesser duty*).

Segundo essa regra geral, será aplicado o direito apenas no montante suficiente para neutralizar o dano sofrido pela indústria doméstica. Assim, estabelece-se um limite para a aplicação de medidas de Defesa Comercial. Dessa forma, **ainda que a margem de dumping ou de subsídio apurada seja superior à margem de dano, a medida de Defesa Comercial não ultrapassará a margem de dano.** Ressalte-se que as regras da OMC não obrigam a adoção da regra do menor direito. Assim, o

Brasil adota regra mais favorável aos países exportadores do que os compromissos que assumiu no âmbito da Organização.

Embora, a partir de uma leitura mais superficial, tais instrumentos sejam tidos como contrários à abertura de mercados por dificultar a importação, a evolução do comércio internacional mostra que tais ferramentas são uma condição essencial do processo efetivo de liberalização comercial. Eles funcionam como uma válvula de escape para o setor privado e contribuem para um efetivo engajamento das partes interessadas na conclusão de acordos comerciais importantes para o país.

Além disso, uma análise adequada das ferramentas de Defesa Comercial só pode ser realizada se também levar em consideração aspectos jurídicos e de relações internacionais. As ferramentas devem refletir não somente a lógica da teoria econômica, mas também a das complexas negociações realizadas ao longo de décadas, desde o GATT 1947 até a criação da OMC, em 1995.

Os instrumentos de Defesa Comercial são reflexo de uma intrincada correlação de forças, interesses e trocas de concessões no âmbito do sistema multilateral de comércio. Em suma, as ferramentas de Defesa Comercial não devem ser analisadas fora de contexto ou como um fim em si, mas como válvulas de escape, que se inserem no longo e contínuo processo de liberalização comercial.

A discussão sobre a importância dos instrumentos de Defesa Comercial é **especialmente relevante neste momento devido à mudança na agenda de comércio exterior brasileira**, que passou a incluir a negociação de acordos essenciais para a inserção do País no comércio internacional. Esse movimento de abertura, já praticado há muito tempo por diversos parceiros do Brasil, é muito benéfico para o País, na medida em que permitirá às empresas o acesso a novos mercados, fomentará a competição interna e contribuirá para integrar o Brasil nas cadeias de valor internacionais.

Algumas correntes sustentam que a prática de *dumping* não deveria ser penalizada, na medida em que não reflete, necessariamente, a prática de preço predatório nem, tampouco, a intenção dos exportadores de prejudicar seus concorrentes em terceiros mercados. Para essa corrente, a prática de *dumping* seria, inclusive, decorrente de particularidades de determinados setores, sendo justificável do ponto de vista econômico e benéfico aos consumidores do país importador.

No entanto, apesar do ganho obtido por estes consumidores, **importações a preços de *dumping* ou que contam com subsídios de outros governos podem causar danos à produção, aos investimentos e ao emprego, e gerar um saldo negativo de bem-estar para o país importador.**

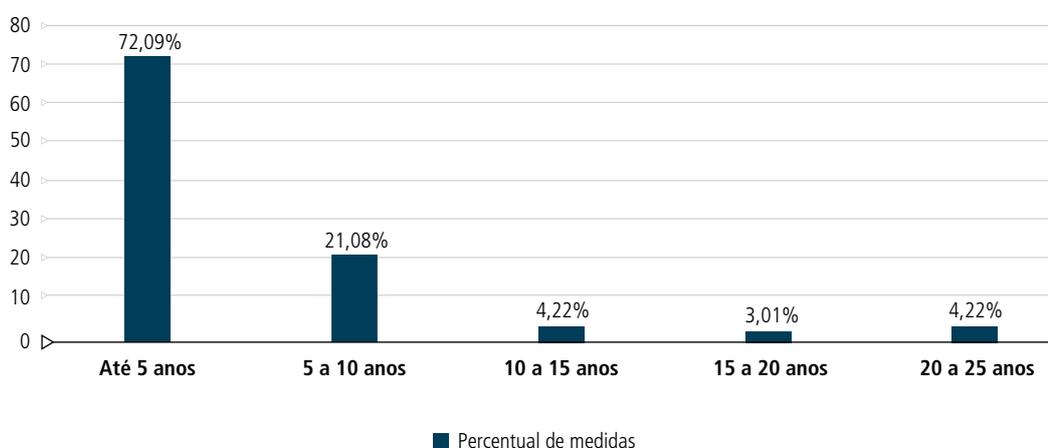
2 O USO DA DEFESA COMERCIAL NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA

Têm sido frequentes os argumentos de que, no Brasil, as medidas de Defesa Comercial são aplicadas de forma exagerada e inadequada, protegendo setores ou empresas ineficientes, trazendo aumento de custos a cadeias produtivas e prejuízos ao consumidor final. No entanto, **uma análise mais detida de alguns números referentes à aplicação de medidas de Defesa Comercial pelo Brasil demonstra que esses argumentos não se sustentam.**

A imposição de medidas *antidumping* pode aumentar o custo de aquisição do produto objeto da medida, o que pode afetar a competitividade da indústria usuária do produto e, potencialmente, a competitividade do país. No caso do Brasil, porém, **observa-se que a importância das importações afetadas pelas medidas *antidumping* é pequena em relação ao total das importações brasileiras (1% em 2016).**

Outro argumento contra as medidas de Defesa Comercial é o de que as medidas são excessivamente prorrogadas no Brasil. Atualmente, apenas 11% das medidas *antidumping* em vigor estão aplicadas por período superior a 10 anos (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição das medidas *antidumping* aplicadas pelo Brasil por período de vigência



Fonte: MDIC, Secex, Departamento de Defesa Comercial.

Nota: Medidas em vigor em 22/01/2018.

No início da última década (2007-2017), o número de investigações de Defesa Comercial abertas no mundo cresceu, atingindo um pico em 2013. A partir desse ano, no entanto, houve reversão dessa tendência.

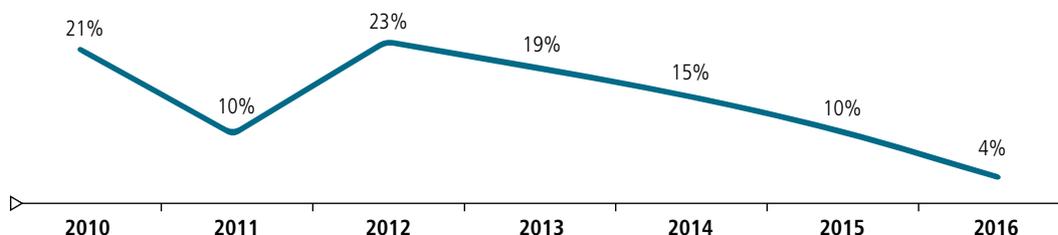
No Brasil, a abertura de investigações acompanhou o movimento observado no mundo. Entre 2013 e 2016, **foi um dos países que mais reduziu o número de investigações iniciadas (queda de 80%)**. Com isso, a participação do País no total de investigações iniciadas no mundo passou de 23%, em 2012, para 4% em 2016.

Gráfico 2 – Principais países investigadores



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OMC.

Gráfico 3 – Participação do Brasil na abertura de investigações *antidumping* originais no mundo (2010-2016)



Fonte: MDIC, Secex, Departamento de Defesa Comercial.

O mesmo movimento é observado em relação ao número de petições analisadas no Brasil. No início da última década (2007-2017), houve crescimento no número de petições analisadas, com destaque para o ano de 2011 (aumento de mais de 100%).

A partir de 2011, houve reversão da tendência de crescimento, atingindo, em 2017, 26 casos – o menor número desde 2007.

Gráfico 4 – Número de petições analisadas pelo Decom (2005-2017)



Fonte: MDIC, Secex, Departamento de Defesa Comercial.

Quanto ao argumento de que o sistema brasileiro de Defesa Comercial tende a ser favorável à indústria doméstica, é importante destacar que **o Brasil apresenta o terceiro menor número de medidas aplicadas (como proporção das investigações iniciadas) entre os principais países aplicadores de medidas de Defesa Comercial. Com 60,1%, o Brasil está atrás apenas da Austrália e da África do Sul. Em países como China e Índia, essa proporção supera 70%.**

Tabela 1 – Razão entre o número de medidas aplicadas e o número de investigações abertas, países selecionados, 1995-2016

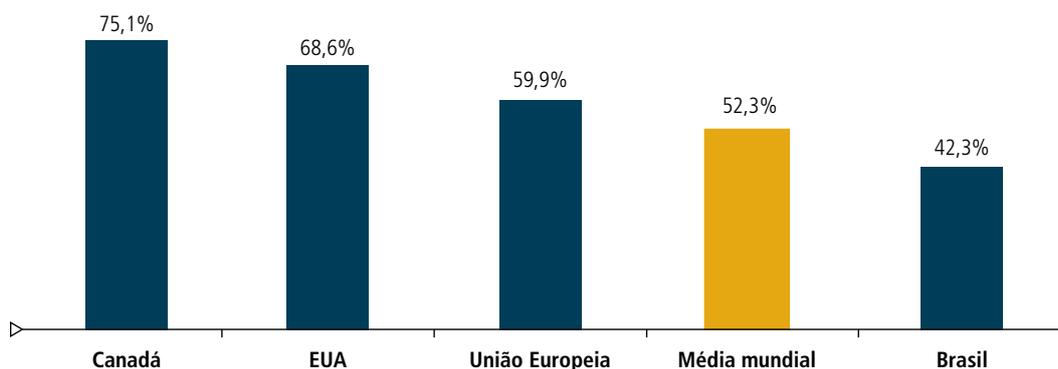
Membro	Início	Aplicação	Razão
Austrália	344	149	43,31%
África do Sul	242	142	58,68%
Brasil	414	249	60,14%
Canadá	267	163	61,05%
União Europeia	570	351	61,58%
Estados Unidos	801	506	63,17%
Argentina	351	245	69,80%
Índia	842	610	72,45%
China	242	198	81,82%
Turquia	215	180	83,72%

Fonte: MDIC, Secex, Departamento de Defesa Comercial.

Vale observar também que não há uma concentração excessiva de aplicação de medidas de Defesa Comercial para produtos intermediários no Brasil. Essa concentração

poderia onerar, de maneira desproporcional, as cadeias produtivas que se valem de importações desses bens. Nos países desenvolvidos, a proporção de medidas *anti-dumping* em setores fornecedores de insumos como siderurgia e química – que representam a metade das medidas aplicadas mundialmente – é muito maior do que a observada no Brasil. Nos EUA, UE e Canadá, por exemplo, essa proporção é de 68,6%, 59,9% e 75,1%, respectivamente, enquanto no Brasil é de 42,3%.

Gráfico 5 – Concentração setorial de medidas nos setores siderúrgico e químico (1995-2016)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OMC.

Outro indicador mostra que o tempo de aplicação no Brasil de medidas para produtos intermediários tem duração menor. É o caso dos setores siderúrgicos, químicos, plásticos e borrachas. Nesse contexto, as medidas de duração mais longa aplicadas a bens intermediários no País têm caráter excepcional.

Tabela 2 – Distribuição das medidas *antidumping* (AD) aplicadas pelo Brasil por setor

Setor Econômico	Quantidade de medidas AD em vigor há mais de 15 anos	% do total de medidas AD em vigor há mais de 15 anos	Quantidade de medidas AD aplicadas pelo Brasil desde 1988	% do total de medidas AD aplicadas pelo Brasil desde 1988
Químicos	3	33%	55	22%
Metais	3	33%	61	19%
Plásticos e Borrachas	2	22%	58	26%
Outros	1	11%	85	33%
Total	9	100%	242	100%

Fonte: MDIC, Secex, Departamento de Defesa Comercial.

Nota: Situação em 22/01/2018.

Por fim, cabe salientar que **problemas de ordem concorrencial não devem ser combatidos por meio das ferramentas de Defesa Comercial**. Em que pese a existência de relação entre questões de ordem concorrencial e de Defesa Comercial, não cabe às ferramentas de Defesa Comercial combater problemas decorrentes de práticas e/ou estruturas de mercado, tais como cartéis e situações de monopólio. **Problemas desta natureza devem ser objeto de tratamento, por meio de normas e instrumentos próprios, por parte das autoridades competentes.**

3 INSEGURANÇA JURÍDICA NO SISTEMA DE DEFESA COMERCIAL: MAIOR DESAFIO

O **estabelecimento do processo de avaliação de interesse público** em Defesa Comercial, a partir da criação do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP), foi uma **evolução importante do sistema brasileiro de Defesa Comercial**. Foram estabelecidos, de forma clara e objetiva, os procedimentos para as análises de avaliação de interesse público (por meio da Resolução Camex 27, de 29 de abril de 2015).

Para as empresas, houve um ganho importante em relação à possibilidade de reduzir ou suspender medidas de Defesa Comercial quando afetam interesses maiores do país. **Houve um ganho, também, quanto à segurança jurídica, ao contraditório e à ampla defesa.**

Essas garantias são essenciais, pois as investigações de Defesa Comercial são longas e onerosas, e os resultados influenciam diretamente decisões estratégicas das empresas ou, até mesmo, a sua sobrevivência. **Entretanto, o GTIP tem, em alguns casos, extrapolado suas competências, gerando tensões, burocracia e ônus desnecessários para os setores industriais.**

Tem-se verificado a suspensão da aplicação de medidas sem a abertura de procedimento no âmbito do GTIP, o que gera insegurança jurídica, pois não segue os procedimentos estabelecidos. Além disso, tem se tornado relativamente comum a utilização de argumentos frágeis e questionáveis como motivação, tais como a defesa genérica da estabilidade de preços e da alteração de circunstâncias.

Importante ressaltar que a estabilidade de preços não é um argumento que, por si só, sem uma análise detida sobre elementos de interesse público, deve ser utilizado para a suspensão ou alteração de medidas de Defesa Comercial, porque é da própria natureza desses instrumentos a adequação dos preços de importação a níveis de concorrência justa. Do mesmo modo, o argumento da alteração de circunstâncias não deve ser utilizado para suspensão ou alteração de medida, posto que existe procedimento específico para essa situação.

Outro problema verificado nas análises de interesse público tem sido o questionamento de elementos que foram objeto de avaliação técnica do Decom, autoridade

capacitada para realizar complexos processos de investigações de Defesa Comercial. Submeter a análise técnica realizada pelo Decom a questionamentos por parte de outros órgãos do próprio governo expõe o sistema de Defesa Comercial à instabilidade, trazendo insegurança aos atores econômicos afetados. É importante ressaltar que a aplicação de medidas de Defesa Comercial verificada pelo Decom somente deve ser alterada no caso de averiguação de questões de interesse público, que devem ser avaliadas por meio de procedimento adequado no âmbito do GTIP.

Em alguns casos, mesmo havendo a abertura de procedimento adequado no âmbito do GTIP, houve prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, afastando a possibilidade de que as partes interessadas pudessem apresentar argumentos no âmbito da análise de interesse público. **As mudanças trazidas pela Resolução Camex 29, de 7 de abril de 2017, relativizam a necessidade de abertura de procedimento no âmbito do GTIP (além do próprio conceito de interesse público) e impõem dificuldades à renovação de medidas.**

A nova Resolução passou a prever expressamente, em seu artigo 2º, § 1º, a possibilidade de avaliação de interesse público sem a respectiva abertura de procedimento no âmbito do GTIP. Em que pese a competência da Camex para decidir questões de interesse público independentemente da análise do GTIP, é necessário ressaltar que a abertura de procedimento no âmbito do grupo é essencial como medida de garantia de que as partes interessadas possam apresentar argumentos favoráveis ou contrários à manutenção, alteração ou suspensão da medida.

Além disso, as investigações de Defesa Comercial são longas e onerosas para as empresas que solicitam a aplicação de medidas. Assim, torna-se essencial garantir um ambiente de previsibilidade por meio do estabelecimento de procedimentos claros, transparentes e que garantam às partes interessadas a oportunidade de se manifestarem.

Nesse contexto, é necessário que se garanta que a alteração ou suspensão de medidas de Defesa Comercial ocorra apenas nos casos em que, a partir de uma avaliação de interesse público adequada, seja comprovado que os prejuízos causados para o conjunto da economia sejam mais relevantes do que os efeitos positivos aos setores beneficiados pela medida.

Além disso, o art. 4º da Resolução Camex 29, de 7 de abril de 2017, estabelece que o GTIP avaliará se há elementos de interesse público para cada proposta de prorrogação de medida de Defesa Comercial decorrente de revisão de final de período. Não faz sentido que seja estabelecida a obrigatoriedade desse tipo de avaliação em todos os casos de prorrogação, posto que as partes interessadas, além dos próprios membros do GTIP ou qualquer outro órgão da administração pública federal, podem, a qualquer momento, apresentar solicitação de abertura de procedimento no âmbito do GTIP.

É importante destacar que a análise de interesse público é realizada em poucos países além do Brasil. Na UE e no Canadá, é realizada a alteração ou suspensão de medidas, por motivo de interesse público, apenas em casos isolados. Isso se deve ao fato de que as análises de interesse público possuem natureza excepcional. Nos EUA, não existe nem mesmo esse tipo de análise.

É interessante observar que, entre 2013 e 2017, houve avaliação de interesse público em 16% dos casos de medidas de Defesa Comercial aplicadas no Brasil, ocorrendo a alteração ou a suspensão do direito em 59% das avaliações. No mesmo período, no Canadá, houve a abertura de avaliação de interesse público em 7% das medidas aplicadas, sendo que nenhuma medida foi alterada ou suspensa. Na UE, para o mesmo período, houve avaliação em 100% dos casos (pela natureza do sistema europeu, que exige avaliação do “interesse comunitário”, conceito diferente da avaliação de interesse público), tendo sido alteradas as medidas em apenas 7% dos casos.

4 O SISTEMA DE DEFESA COMERCIAL: MELHORIAS NORMATIVAS

Nos últimos anos, vem ocorrendo um contínuo processo de modernização do sistema brasileiro de Defesa Comercial. Dentre outras medidas, destaca-se a aprovação de um novo decreto sobre medidas *antidumping* (Decreto 8.058, de 26 de julho de 2013). A nova regulamentação trouxe mudanças importantes para o sistema de Defesa Comercial brasileiro: redução do prazo necessário para concluir investigações e aplicação mais célere de medidas *antidumping* provisórias. Essas mudanças são cruciais para os setores que sofrem os danos decorrentes de importações a preços artificialmente baixos.

No entanto, a nova regulamentação tem proporcionado desafios para alguns setores da indústria, que enfrentam dificuldades para cumprir os prazos e reunir as informações requeridas para a abertura de investigações.

A situação dos setores cuja estrutura de mercado se caracteriza por um número grande de produtores, e geralmente por pequenas e médias empresas (as chamadas indústrias fragmentadas), é ainda mais preocupante. Não é viável para esses setores reunir todos os dados e cumprir com os prazos exigidos na elaboração de petições de abertura de investigações *antidumping* (Portaria Secex 41, de 11 de outubro de 2013).

É importante, para a indústria, que sejam criadas normas especiais para os setores fragmentados, que garantam a viabilidade da abertura e o bom andamento das investigações de Defesa Comercial, considerando as particularidades e dificuldades desses setores.

Foram abertas duas consultas públicas para o estabelecimento de normas para as indústrias fragmentadas em 2017, por meio da Circular Secex 2, de 16 de janeiro de 2017, sobre os procedimentos relativos a indústrias fragmentadas em investigações de Defesa Comercial, e da Circular Secex 49, de 12 de setembro de 2017, sobre habilitação de indústrias fragmentadas em investigações de Defesa Comercial.

Apenas a norma referente à primeira consulta foi publicada (Decreto 9.107, de 26 de junho de 2017). Ademais, nova consulta pública deverá ser realizada para a regulamentação do mencionado decreto (ou seja, definição das informações a serem exigidas e dos procedimentos a serem seguidos por indústrias fragmentadas no âmbito de investigações de Defesa Comercial).

Além disso, o novo decreto sobre medidas compensatórias não entrou em vigor, embora a consulta pública que estabeleceu o decreto tenha sido realizada em 2013, por meio da Circular Secex 74, de 29 de novembro de 2013. **É necessário que o novo decreto preserve “metodologias alternativas” para a utilização de regras especiais nos casos de economias não consideradas de mercado; amplie as hipóteses em que subsídios devem ser considerados “específicos”, como para empresas estatais; e defina que a manipulação da taxa de câmbio seja considerada um subsídio.**

Por fim, apesar da realização de consulta referente à revisão da norma em vigor sobre Salvaguardas (Decreto 1.488, de 11 de maio de 1995) em 2017, por meio da Circular 66, de 20 de dezembro de 2017, a nova norma não entrou em vigor. É importante que o novo decreto estipule as condições em que a Camex deve tomar decisões por interesse público. Além disso, é essencial que seja garantida flexibilidade quanto ao teste de representatividade da indústria doméstica para o início de investigações.

5 O CASO DA CHINA COMO ECONOMIA (NÃO) DE MERCADO

A questão do (não) reconhecimento da China como economia de mercado é outro tema de extrema relevância para o sistema de Defesa Comercial. Objeto de intensas discussões, o art. 15 do Protocolo de Acessão do país à OMC estabeleceu prazo de dezembro de 2016 para que fossem adotadas mudanças em relação ao tratamento dado à China em investigações *antidumping*.

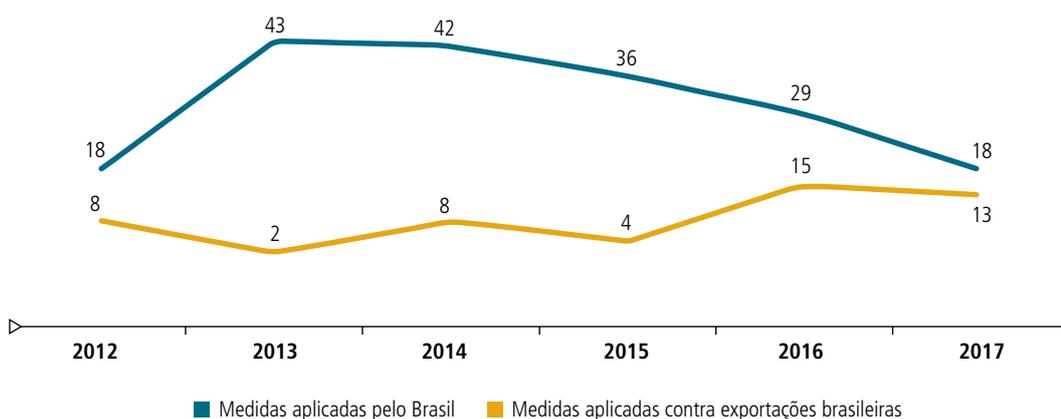
Segundo estudo da CNI (2013), **as mudanças de procedimentos nas investigações *antidumping* não representam a necessidade de que a China fosse automaticamente reconhecida como economia de mercado a partir de dezembro de 2016**, como pretende o país asiático.

Tal reconhecimento levaria à restrição da possibilidade de aplicação de medidas *antidumping* contra a China. Isso representaria danos à indústria nacional, pois as intervenções do Estado na economia chinesa mantêm preços de mercadorias artificialmente baixos, o que gera concorrência desleal. No contexto internacional, tanto os EUA quanto a UE não têm tratado o país asiático como economia de mercado após dezembro de 2016.

6 APOIO AOS EXPORTADORES BRASILEIROS EM DEFESA COMERCIAL NO EXTERIOR

As empresas nacionais têm sido mais afetadas por investigações e aplicação de medidas de Defesa Comercial contra as exportações brasileiras, conforme mostra o Gráfico 6 abaixo. Em que pese a legitimidade das medidas em questão, **há casos em que as regras multilaterais referentes às investigações e à aplicação das medidas não têm sido respeitadas.**

Gráfico 6 – Medidas de Defesa Comercial aplicadas



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do MDIC.

É importante que empresas e governo atuem de forma coordenada para que as margens aplicadas sejam as menores possíveis, causando menos danos às vendas externas brasileiras. Para tanto, as empresas devem ter tempo suficiente de preparação das informações e contar com o apoio do governo ao exportador, sobretudo do MDIC.

A existência de dificuldades na comunicação e notificação entre os diferentes órgãos governamentais responsáveis por apoiar o exportador pode afetar essa atuação e prejudicar as indústrias brasileiras alvos de investigações de Defesa Comercial no exterior.

7 RECOMENDAÇÕES

7.1 Garantir segurança jurídica no sistema de Defesa Comercial, por meio da consideração dos pareceres do Decom, além do cumprimento adequado dos procedimentos no âmbito do GTIP.

Como forma de garantia da segurança jurídica em questões de Defesa Comercial, é essencial que as análises técnicas do Decom sejam levadas em consideração em decisões referentes à aplicação de medidas *antidumping*.

É necessário, também, alterar os artigos 2º, § 1º, e 4º da Resolução Camex 29, de 7 de abril de 2017, para que sejam abertos os procedimentos no âmbito do GTIP sempre que houver análise de interesse público, além de não tornar obrigatória, por parte do GTIP, a análise da presença de eventuais elementos de interesse público em cada pedido de prorrogação de medidas, deixando a cargo da(s) parte(s) interessada(s) a solicitação de abertura de procedimento.

7.2 Publicar novo decreto sobre medidas compensatórias com vistas a facilitar a caracterização de subsídios e a abertura de investigações contra essa prática.

Apesar do constante processo de modernização das normas de Defesa Comercial verificado nos últimos anos, segue pendente a entrada em vigor de algumas normas que, inclusive, já foram objeto de consultas públicas.

Nesse contexto, por exemplo, o novo decreto de medidas compensatórias, cuja consulta pública foi realizada em 2013, ainda não se encontra em vigor. A norma atual (Decreto 1.751, de 19 de dezembro de 1995) necessita de atualizações para tornar

o instrumento de Defesa Comercial mais acessível. O novo decreto deve preservar metodologias alternativas para a utilização de regras especiais nos casos de economias não consideradas como de mercado; ampliar as hipóteses em que subsídios devem ser considerados específicos, como para empresas estatais; e definir que a manipulação da taxa de câmbio seja tratada como subsídio.

7.3 Publicar novo decreto modernizando as investigações de Salvaguardas.

Apesar da realização de consulta sobre o tema em 2017, por meio da Circular 66, de 20 de dezembro de 2017, a nova norma sobre salvaguardas não entrou em vigor. É importante que o novo decreto estipule as condições em que a Camex deve tomar decisões por interesse público. Além disso, é essencial que seja garantida flexibilidade quanto ao teste de representatividade da indústria doméstica para o início de investigações.

7.4 Editar portaria sobre procedimentos para habilitação de indústrias fragmentadas e realizar consulta pública referente às informações e aos procedimentos em investigações de Defesa Comercial envolvendo indústrias fragmentadas.

Apesar da realização de consulta pública em 2017, referente à portaria sobre habilitação de indústrias fragmentadas, até o momento a nova portaria não entrou em vigor. Importante destacar que o estabelecimento de regras para a habilitação de indústrias fragmentadas em investigações é essencial para facilitar o acesso dessas indústrias aos mecanismos de Defesa Comercial.

Nesse sentido, é importante conceder prazo mais longo para o levantamento de informações solicitadas pelo Decom, assim como garantir que o processo de habilitação

como indústria fragmentada seja o mais simples e menos custoso possível. Essas mudanças viabilizam o acesso das empresas com essas características ao sistema de Defesa Comercial.

Além disso, segue pendente a realização de nova consulta pública referente às informações a serem apresentadas e aos procedimentos relacionados às investigações de Defesa Comercial das indústrias fragmentadas. A nova norma deve permitir a apresentação de dados por amostragem e a utilização de fontes secundárias.

7.5 Editar Portaria Secex estabelecendo os procedimentos a serem adotados em investigações contra importações originárias da China.

Ao contrário do que afirma a China, nada no Protocolo de Acesso do país asiático à OMC estabelece a obrigatoriedade de que o país receba tratamento como economia de mercado, no âmbito de investigações *antidumping*, a partir de dezembro de 2016.

Tendo em vista tanto as revisões como o início de investigações *antidumping* originais contra a China, é necessário estabelecer, por meio de Portaria Secex, os novos procedimentos que passarão a vigorar quanto ao tratamento a ser concedido àquele país.

Essa medida é essencial para garantir que os pareceres do Decom e as decisões no âmbito da Camex em relação à aplicação de medidas *antidumping* contra a China não sejam questionadas no âmbito da OMC, além de assegurar previsibilidade aos atores econômicos diretamente afetados.

7.6 Aumentar a eficácia no apoio aos exportadores brasileiros alvos de investigações de Defesa Comercial no exterior.

As empresas nacionais têm sido alvo de restrições às suas exportações que, por vezes, não respeitam as regras multilaterais referentes às investigações e à aplicação das medidas de Defesa Comercial. É necessário que haja um apoio efetivo, por parte do governo, às empresas afetadas. Esse apoio deve se dar tanto no acompanhamento de

investigações, pelas autoridades competentes dos outros países, como em questionamentos sobre as medidas aplicadas, no âmbito da OMC.

É necessário o estabelecimento de normas sobre prazos e procedimentos a serem adotados pelos órgãos envolvidos, de maneira que as notificações aos órgãos públicos sejam céleres e que o exportador tenha mais tempo para contar com o apoio governamental. Assim, terá mais chances de minimizar ou eliminar danos às suas exportações.

REFERÊNCIAS

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: vol. 1, nº 1, agosto, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. O tratamento da China como economia (não) de mercado após 2016. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: vol.2, nº 3, outubro, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Novos procedimentos para as avaliações de interesse público no sistema brasileiro de defesa comercial. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: vol.4, nº 2, agosto, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. A utilização de medidas compensatórias como forma de proteção à indústria. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: vol.5, nº 2, agosto, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. A manutenção do tratamento da China como economia não de mercado após 11 de dezembro de 2016. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: vol.5, nº 3, dezembro, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. O que esperar do novo decreto de subsídios e medidas compensatórias. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: vol.6, nº 1, abril, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Apoio ao exportador em defesa comercial. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: vol.6, nº 3, dezembro, 2017.

LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018

1. Segurança Jurídica e Governança: o problema e a agenda
2. Segurança Jurídica e Governança na Infraestrutura
3. Segurança Pública: a importância da governança
4. O Brasil na OCDE: um caminho natural
5. Saúde Suplementar: uma agenda para melhores resultados
6. Educação: a base para a competitividade
7. Ensino de Engenharia: fortalecimento e modernização
8. Financiamento Privado de Longo Prazo: uma agenda para fortalecer o mercado de debêntures
9. Licenciamento Ambiental: propostas para a modernização
10. Biodiversidade: as oportunidades do uso econômico e sustentável
11. Mudanças Climáticas: estratégias para a indústria
12. Economia Circular: o uso eficiente dos recursos
13. Segurança Hídrica: novo risco para a competitividade
14. Modernizar a Tributação Indireta para Garantir a Competitividade do Brasil
15. Tributação da Renda de Pessoas Jurídicas: o Brasil precisa se adaptar às novas regras globais
16. Tributação sobre a Importação e Exportação de Serviços: mudar para uma indústria competitiva
17. Tributação no Comércio Exterior: isonomia para a competitividade
18. Relações de trabalho: caminhos para continuar a avançar
19. Modernização Previdenciária e da Segurança e Saúde no Trabalho: ações para avançar
20. Privatização da Infraestrutura: o que falta fazer?
21. Sistema Portuário: avanços, problemas e agenda
22. Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações
23. Transporte Ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos
24. Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional
25. Grandes Obras Paradas: como enfrentar o problema?

26. Energia Elétrica: custos e competitividade
27. Insumos Energéticos: custos e competitividade
28. Gás Natural: mercado e competitividade
29. Térmicas na Base: a escolha inevitável
30. Telecomunicações: modernização do marco institucional
31. Inovação: agenda de políticas
32. Indústria 4.0 e Digitalização da Economia
33. Compras Governamentais e Desenvolvimento Tecnológico:
a experiência internacional e propostas para o Brasil
34. Propriedade Intelectual: uma agenda para o desenvolvimento industrial
35. Governança do Comércio Exterior: aperfeiçoamento de
instituições e competências
36. Acordos Comerciais: as prioridades
37. Barreiras Comerciais e aos Investimentos: ações para abrir mercados
38. Investimentos Brasileiros no Exterior: superando os obstáculos
39. Defesa Comercial: agenda para um comércio justo
40. Financiamento e Garantias às Exportações:
mais eficácia no apoio ao exportador
41. Facilitação e Desburocratização do Comércio Exterior Brasileiro
42. Documentos Aduaneiros: comércio exterior sem amarras
43. Política Industrial Setorial: conceitos, critérios e importância (esse documento
será divulgado em um seminário específico dedicado ao tema)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires
Diretor

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial – DDI

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

Diego Bonomo
Gerente-Executivo

Eduardo Alvim
Fabrizio Panzini
Soraya Rosar
Equipe Técnica

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022**Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE**

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Renato da Fonseca
Samantha Ferreira e Cunha
Maria Carolina Correia Marques
Mônica Giágio
Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva

André Augusto Dias
Produção Editorial

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Penha Dutra
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico

Comunicação
Diagramação

Athalaia Gráfica e Editora
Impressão

 www.cni.org.br

 /cnibrasil

 /cni_br

 /cnibr

 /cniweb



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

